



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 lipca 2015 r.

Poz. 3224

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 916/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk
Sędzia WSA Maciej Guziński (sprawozdawca)
Sędzia WSA Marcin Miemiec

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Monika Tarasiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2015 r.
sprawy ze skargi J. R.

na § 4 ust. 2 i 3, § 5 ust. 4, § 6 ust.3 i 8, § 7 ust.3 i 4, § 10 ust. 1

uchwały Rady Miejskiej w Głogowie

z dnia 26 listopada 2014 r. nr LII/341/13

w przedmiocie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości
wykorzystania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania
przedszkolnego na terenie Gminy Miejskiej Głogów prowadzonych przez osoby prawne
lub fizyczne inne niż jednostki samorządu terytorialnego

- 1. stwierdza nieważność § 5 ust 4, § 6 ust 3 i 8, § 7 ust 3 we fragmencie: „która zostanie wyliczona w oparciu o liczbę uczniów w przedszkolach publicznych zgodnie z § 5 ust. 4”;**
- 2. dalej idącą skargę oddala;**
- 3. zasądza od Gminy Miejskiej Głogów na rzecz strony skarżącej 540 (pięćset czterdzieści) złotych kosztów postępowania.**
- 4. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części określonej w punkcie pierwszym.**

Uzasadnienie

W dniu 26 listopada 2013 r. Rada Miejska w Głogowie podjęła uchwałę nr LII/341/13 w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego na terenie gminy Miejskiej Głogów prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostki samorządu terytorialnego.

J. R. (dalej: skarżący, strona), prowadzący niepubliczne przedszkole w Głogowie, reprezentowany pełnomocnika, po wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa, wniósł skargę na powyższy akt, zarzucając:

- 1) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. u. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) w zw. z naruszeniem:
 - art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty,
 - art. 1 pkt 20 lit c) i art. 18 pkt 4 in fine ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2013 r., poz. 827) oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw w zw. z art. 2 Konstytucji RP;
 - art. 90 ust. 3 c ustawy o systemie oświaty,
 - art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty, poprzez przekroczenie granic delegacji ustawowej dla stanowienia prawa miejscowego;
- 2) naruszenie prawa materialnego, to jest przepisu art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych.

Podnosząc powyższe zarzuty wniósł, o stwierdzenia nieważności uchwały w części, to jest w zapisach: § 4 ust. 2 i ust. 3; § 5 ust. 4; § 6 ust. 3 i ust. 8; § 7 ust. 3 i ust. 4; §10 ust. 1.

Odnosnie § 4 ust. 2 i ust. 3 przedmiotowej uchwały, podniesiono w skardze, że zgodnie z nim, organy prowadzące przedszkola niepubliczne otrzymują na każdego ucznia, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5, dotację w wysokości równej 75% ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Miejską Głogów w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszoną o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Uchwała zatem wprowadziła możliwość zmniejszania podstawy obliczania dotacji do przedszkoli niepublicznych, poprzez uszczuplenie jej o dochody budżetu gminy sfinansowane opłatami rodziców za wychowanie przedszkole, już od chwili wejścia w życie uchwały. Natomiast art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, w czasie jej podejmowania, nie przewidywał takiej możliwości zmniejszenia podstawy obliczenia dotacji o wpłaty rodziców.

Wprawdzie dnia 1 września 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, nowelizująca ustawę o systemie oświaty, wprowadzając pomniejszenie dotacji o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, jednakże nowe brzmienie m.in. art. 90 ust. 1b i 2b wchodzi w życie dopiero z dniem 1 września 2015 r., co wynika wprost z zapisu art. 18 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r.

Wskazano, że w świetle przepisu art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, do dnia 31 sierpnia 2015 r. dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługujące na każdego ucznia mogą być pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, jednakże w ocenie skarżącego ten przepis jest niekonstytucyjny. Wprowadzony został bowiem z pogwałceniem zasad tzw. przyzwoitej legislacji, z naruszeniem zawartej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego.

W związku z powyższym skarżący wniósł o rozważanie możliwości zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym: czy przepis art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13.06.2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Odnosnie § 5 ust. 4 uchwały, wskazano w uzasadnieniu skargi, że zgodnie z nim, w przypadkach, w których do obliczenia podstawy dotacji niezbędna jest liczba uczniów przedszkoli prowadzonych przez Gminę Miejską Głogów, dla jej obliczenia przyjmuje się za podstawę liczbę uczniów: 1) w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia danego roku budżetowego – przyjmuje się liczbę uczniów wyliczonych w oparciu o dane wykazane w Systemie Informacji Oświatowej według stanu na dzień 30 września roku szkolnego dotyczącego ww. okresu, tj. roku kalendarzowego poprzedzającego rok udzielenia dotacji; 2) w okresie od 1 września do 31 grudnia danego roku budżetowego – przyjmuje się liczbę uczniów wyliczonych w oparciu o dane wykazane w Systemie Informacji Oświatowej wg stanu na dzień 30 września roku szkolnego dotyczącego w/w okresu, tj. roku kalendarzowego w którym dotacja została udzielona.

Zdaniem skarżącego ten zapis stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Zgodnie bowiem art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Dotacja obliczana jest więc w oparciu o faktyczną ilość dzieci korzystających z przedszkola niepublicznego, a nie w oparciu liczbę uczniów wynikającą z Sytemu Informacji Oświatowej.

Odnosnie § 6 ust. 3 uchwały, według którego przekazywana dotacja ma charakter zaliczkowy. Wskazano w uzasadnieniu, że ustawa o systemie oświaty nie przewiduje zaliczkowego charakteru dotacji. Dotacje są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki (art. 90 ust. 3 c ustawy). Okoliczność, że ustawa przewiduje wypłatę dotacji w dwunastu częściach, nie daje podstaw do traktowania dotacji jako świadczenia zaliczkowego.

Odnosnie § 6 ust. 8 uchwały stanowiącego, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego w miesiącach wakacyjnych (lipiec, sierpień) przekazywane są na podstawie liczby wychowanków wykazanych w informacji miesięcznej w czerwcu. Wskazano w uzasadnieniu, że zgodnie z przepisami, dotacja jest przyznawana na każde dziecko faktycznie korzystające z przedszkola w danym okresie rozliczeniowym. Gminy mają obowiązek udzielać dotacji na taką liczbę przedszkolaków, jaką wykazało przedszkole w comiesięcznej informacji, a w razie wątpliwości gmina zawsze może przeprowadzić kontrolę. Niedopuszczalne jest natomiast modyfikowanie zasad wypłaty dotacji z powodu wakacji. Dotacja przysługuje na każdego ucznia zapisanego do przedszkola, nawet jeżeli on nie uczęszcza albo przedszkole jest zamknięte przez jeden miesiąc.

Odnosnie § 7 ust. 3 i 4 uchwały, w świetle którego całkowite rozliczenie dotacji udzielonej za okres roczny przedszkolom niepublicznym i niepublicznym punktom przedszkolnym nastąpi po ustaleniu faktycznie poniesionych wydatków bieżących, pomniejszonych o zrealizowane opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy w przeliczeniu na jednego ucznia w roku udzielenia dotacji przez Gminę Miejska Głogów, która zostanie wyliczona w oparciu o liczbę uczniów w przedszkolach publicznych zgodnie z § 5 ust. 4 uchwały (ust. 3).. Zgodnie z uchwałą, w ramach tego rozliczenia w terminie do 31 stycznia roku następnego podmiot dotowany otrzyma wyrównanie dotacji należnej za rok poprzedni, w przypadku przekazania zaliczkowo dotacji niższej niż należna za dany rok. W przypadku gdy przekazana zaliczka dotacji jest wyższa niż należna podlega ona zwrotowi do budżetu Gminy Miejskiej Głogów do dnia 31 stycznia roku następnego (ust. 4).

Zdaniem skrzącego, zapis ten w istocie zmienia podstawę ustalania należnej dotacji względem zapisów ustawowych. Należna dotacja ma być bowiem ustalana nie w oparciu o ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, lecz o kwotę wynikająca z rocznego sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych organu. Tym samym dotacja należna – w ujęciu uchwały – to kwota obliczona nie w odniesieniu do wydatków planowanych, a wydatków faktycznie poniesionych w roku budżetowym.

Natomiast, zdaniem skarżącego, prawidłowe rozumienie przepisu art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, jest takie, że podstawą obliczenia winny być wydatki planowane w budżecie. Zmiany podstawy naliczania dotacji w roku budżetowym mogą wynikać jedynie z naturalnych zmian planowanych wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, a więc modyfikacji planów budżetowych. Miarodajne dla ustalania dotacji jest brzmienie planu budżetowego w chwili jej obliczania.

Ponadto zapis uchwały wprowadza odrębny sposób zwrotu dotacji, niż wynika to z przepisów art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych.

Odnosnie § 10 ust. 1 uchwały, stanowiącego, że kontrolę przeprowadzają pracownicy Urzędu Miasta Głogowa na podstawie imiennego upoważnienia Prezydenta Miasta Głogowa lub osoby przez niego upoważnionej. Wskazano, że stosownie do art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty, organy jednostek samorządu terytorialnego mogą kontrolować prawidłowość stania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetów tych jednostek. Z kolei, zgodnie z art. ust 3f tej ustawy, osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez organy, o których mowa w ust. 3e, mają prawo wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania. Z tych zapisów ustawy wynika zatem, że kontrola może być przeprowadzana przez pracowników Urzędu Miasta Głogowa na podstawie imiennego upoważnienia udzielonego im bezpośrednio przez Prezydenta Miasta Głogowa. Natomiast brak podstaw, by upoważnienie takie mogło pochodzić od innych osób, choćby upoważnionych uprzednio przez Prezydenta.

W odpowiedzi na skargę, Prezydent Miasta Głogowa wniósł o jej oddalenie podnosząc, że zarzuty przedstawione w skardze nie znajdują potwierdzenia w istniejącym porządku prawnym.

Odnosnie § 4 ust. 2; podniesiono w odpowiedzi, że przepis ten jest zgodny z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Natomiast zgodnie z nim, do dnia 31 sierpnia 2015 r. dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na jednego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gmin.

Podobnie ust. 3 § 4 uchwały jest zgodny z art. 14 ust. 3 ustawy zmieniającej. Zgodnie z nim, do dnia 31 sierpnia 2015 r. osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy zmienianej w art. 1 otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację w wysokości nie niższej niż 40% wydatków dotacje bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochód budżetu gminy.

Natomiast powyższe przepisy obowiązują od 1 września 2013 r.

Odnosnie § 5 ust. 4 uchwały, stanowiącego: „W przypadkach, w których do obliczeń: – podstawy dotacji niezbędna jest liczba uczniów przedszkoli prowadzonych przez Gminę Miejską Głogów, dla jej obliczenia przyjmuje się za podstawę liczbę uczniów:

- 1) w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia danego roku budżetowego – przyjmuje się liczbę uczniów wyliczonych w oparciu o dane wykazane w Systemie Informacji Oświatowej według stanu na dzień 30 września roku szkolnego dotyczącego w w okresie, tj. roku kalendarzowego poprzedzającego rok udzielenia dotacji,
- 2) w okresie od 1 września do 31 grudnia danego roku budżetowego – przyjmuje się liczbę uczniów wyliczonych w oparciu o dane wykazane w Systemie Informacji Oświatowej według stanu na dzień 30 września roku szkolnego dotyczącego ww. okresu, tj. roku kalendarzowego w którym dotacja została udzielona”.

Podniesiono w odpowiedzi, że art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty należy rozumieć jako delegację ustawową dla organu prowadzącego przedszkola publiczne do określenia sposobu wyliczania niezbędnej do obliczenia podstaw dotacji dla przedszkoli niepublicznych liczby uczniów. Gmina Miejska Głogów w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, określiła – zgodnie z powyższą delegacją, iż te dane będzie uzyskiwać w oparciu o dane wykazane w Systemie Informacji Oświatowej, a więc zaskarżona uchwała nie narusza obowiązującego prawa.

Odnosnie § 6 ust. 3 uchwały w brzmieniu: „Przekazywana dotacja ma charakter zaliczkowy”. W odpowiedzi, mając na uwadze, że zapis może powodować niejasności interpretacyjne, uznano, że ten przepis przekracza zakres upoważnienia ustawowego.

Odnosnie § 6 ust. 8 uchwały: „Dotacje dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego w miesiącach wakacyjnych (lipiec, sierpień) przekazywane są na podstawie liczby wychowanków wykazanych w informacji miesięcznej w czerwcu”.

Podniesiono, że w tym okresie nie są prowadzone zajęcia opiekuńczo – dydaktyczne z wychowankami, więc trudno mówić o faktycznej liczbie wychowanków w kontekście innym niż stan wykazany w ostatnim miesiącu prowadzonych zajęć, tj. w miesiącu czerwcu. Niemniej uznano, że może on zostać pominięty w nowym brzmieniu uchwały, choć nie stanowi istotnego naruszenia prawa.

Odnosnie § 7 ust. 3 uchwały w brzmieniu: „Całkowite rozliczenie dotacji udzielonej za okres roczny przedszkolom niepublicznym, niepublicznym punktom przedszkolnym nastąpi po ustaleniu faktycznie poniesionych wydatków bieżących pomniejszych o zrealizowane opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za inne, stanowiące dochody budżetu gminy w przeliczeniu na jednego ucznia w roku udzielenia przez Gminę Miejską Głogów, która zostanie wyliczona w oparciu o liczbę uczniów w przedszkolach publicznych zgodnie z § 5 ust. 4 uchwały.”

Wskazano w uzasadnieniu, że dotyczy on rozliczenia dotacji. Natomiast, skoro stosownie do postanowień art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia i tak są naliczane, dlatego zapis § 7 ust. 3 uchwały – w zakresie rozliczania dotacji – jest zatem zgodny z delegacją ustawową.

Wskazano także, że § 7 ust. 4 uchwały w brzmieniu: „W ramach tego rozliczenia w terminie do 31 stycznia roku następnego podmiot dotowany otrzyma wyrównanie dotacji należnej za rok poprzedni, w przypadku przekazania zaliczkowo dotacji niższej niż należna za dany rok. W przypadku gdy przekazana zaliczka dotacji

jest wyższa niż należna podlega ona zwrotowi do budżetu Gminy Miejskiej Głogów do dnia 31 stycznia roku następnego”, nie narusza obowiązującego prawa.

Bowiem art. 251 ustawy z 2009 r. o finansach publicznych stanowi, że dotacje udzielone z budżetu j.s.t. niewykorzystane do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do 31 stycznia następnego roku. Natomiast art. 252 tej ustawy odnosi się do innej sytuacji, dotyczy wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania nienależnej dotacji, w nadmiernej wysokości.

Odnosnie § 10 ust. 1 uchwały stanowiącego: „Kontrole przeprowadzają pracownicy Urzędu Miasta Głogowa na podstawie imiennego upoważnienia Prezydenta Miasta Głogowa lub osoby przez niego upoważnionej”. Wskazano w odpowiedzi, że zgodnie z art. 268a kpa, organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. Dlatego przedmiotowy zapis nie narusza obowiązującego w tym zakresie porządku prawnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, a wśród nich – jak to ma miejsce w rozpoznawanej sprawie – także aktów prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; jednolity tekst: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., powoływanej w dalszych wywodach jako „p.p.s.a.”). Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa. Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Uwzględniając przywołane zasady i kryteria oceny sądowej dokonywanej w tego rodzaju sprawach trzeba jednoznacznie uznać za uzasadnione wyłącznie niektóre zarzuty sformułowane w skardze, a dotyczące § 5 ust. 4, § 6 ust. 3 i 8 oraz § 7 ust. 3 we fragmencie „która zostanie wyliczona w oparciu o liczbę uczniów w przedszkolach publicznych zgodnie z § 5 ust. 4”.

Pierwszy z zarzutów skargi dotyczył w istocie fragmentu § 4 ust. 2 i 3 kontrolowanej przez Sąd uchwały: „pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, ...” (celowe podkreślenie składu orzekającego).

Skarżąca upatrywała – w „pomniejszeniu” dotacji – naruszenia polegającego na sprzeczności tego zapisu z przepisami 90 ust. 2b i 2d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. u. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) w związku z art. 1 pkt 20 lit c i art. 18 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. 2013 r., poz. 872), art. 2 Konstytucji RP.

Tak argumentowany zarzut nie zasługuje na uwzględnienie. Trafnie bowiem wskazano w odpowiedzi na skargę, iż – na podstawie art. 14 ust. 1 i 3 noweli z dnia 13 czerwca 2013 r. do ustawy oświatowej – analizowane dotacje przyznawane są już obecnie z identycznym „pomniejszeniem”. Przepis art. 14 ust. 1 i 3 noweli z dnia 13 czerwca 2013 r. (obowiązujący od 1 września 2013 r.) wyraźnie przewiduje, że do dnia 31 sierpnia 2015 r. przedmiotowe dotacje mogą być ustalane z powyższym pomniejszeniem. Zakwestionowany przepis uchwały znajduje więc umocowanie w obowiązującej regulacji.

Sąd nie dopatrywał się także podnoszonego przez skarżącego zarzutu o niekonstytucyjności art. 14 ustawy nowelizującej z 13 czerwca 2013 r. i tym samym nie uznał zasadności zwrócenia się w tym zakresie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

Na uwzględnienie zasługuje zarzut skarżącego, odnosnie postanowienia przyjętego przez organ stanowiący gminy w § 5 ust. 4 uchwały: „W przypadkach, w których do obliczeń: – podstawy dotacji niezbędna jest liczba uczniów przedszkoli prowadzonych przez Gmina Miejską Głogów, dla jej obliczenia przyjmuje się za podstawę liczbę uczniów:

- 1) w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia danego roku budżetowego – przyjmuje się liczbę uczniów wyliczonych w oparciu o dane wykazane w Systemie Informacji Oświatowej według stanu na dzień 30 września roku szkolnego dotyczącego ww. okresu, tj. roku kalendarzowego poprzedzającego rok udzielenia dotacji,
- 2) w okresie od 1 września do 31 grudnia danego roku budżetowego – przyjmuje się liczbę uczniów wyliczonych w oparciu o dane wykazane w Systemie Informacji Oświatowej według stanu na dzień 30 września roku szkolnego dotyczącego ww. okresu, tj. roku kalendarzowego w którym dotacja została udzielona”.

Liczba uprawnionych do dotacji, przy odesłaniu do Systemu Informacji Oświatowej, podawana jest według stanu na 30 września roku szkolnego. Natomiast, jak zasadnie wskazano w skardze, stosownie do art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego

ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Wynika z powyższego, że dotacja obliczana jest więc w oparciu o faktyczną ilość dzieci korzystających z przedszkola niepublicznego, a nie w oparciu liczbę uczniów wynikającą z Sytemu Informacji Oświatowej. Nie może w obrocie prawnym funkcjonować zapis, który ogranicza liczbę uczniów uprawnionych do otrzymania dotacji, do liczby uczniów wskazanych w sprawozdaniu SIO według stanu na 30 września, ponieważ dotacja jest udzielana i rozliczana odrębnie dla każdego miesiąca.

W ocenie Sądu, wskazanym postanowieniom przepisu rangi ustawowej, nie można skutecznie przeciwstawić – jak to uczyniono w odpowiedzi na skargę – rozumienia delegacji ustawowej zawartej w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, do swobodnego określenia sposobu wskazania danych, niezbędnych do obliczenia podstaw dotacji dla przedszkoli niepublicznych liczby uczniów.

Na uwzględnienie zasługuje zarzut skarżącego, odnośnie postanowienia przyjętego przez organ stanowiący gminy w § 6 ust. 3 uchwały „Przekazywana dotacja ma charakter zaliczkowy”.

Jak wskazano w skardze, ustawa o systemie oświaty nie przewiduje zaliczkowego charakteru dotacji. Dotacje są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki (art. 90 ust. 3 c ustawy). W tym stanie niewątpliwie zapis uchwały może powodować niejasności interpretacyjne, uznać należy więc, że ten przepis przekracza zakres upoważnienia ustawowego. Wskazać należy, że w dopowiedzi podzielono powyższe stanowisko.

Na uwzględnienie zasługuje zarzut skarżącego, odnośnie postanowienia zawartego w § 6 ust. 8 uchwały „Dotacje dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego w miesiącach wakacyjnych (lipiec, sierpień) przekazywane są na podstawie liczby wychowanków wykazanych w informacji miesięcznej w czerwcu”.

Nie można zasadnie kwestionować tego, że cytowany zapis pozostaje w oczywistej sprzeczności z regułą przyjętą w art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej, stosownie do której, podstawę dotacji stanowi planowana liczba uczniów (wychowanków), podana organowi właściwemu do udzielenia dotacji „nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”. Zapis ten obliguje zatem osobę prowadzącą niepubliczne przedszkole do wyprzedzającego planowania stanu osobowego wychowanków, także w okresie miesięcy wakacyjnych.

W ocenie Sądu, przytoczonemu postanowieniu przepisu rangi ustawowej, nie można skutecznie przeciwstawić – jak to uczyniono w odpowiedzi na skargę – stwierdzenie, że w tym okresie nie są prowadzone zajęcia opiekuńczo-dydaktyczne z wychowankami, więc trudno mówić o faktycznej liczbie wychowanków w kontekście innym niż stan wykazany w ostatnim miesiącu prowadzonych zajęć, tj. w miesiącu czerwcu. Wskazać należy, że w odpowiedzi na skargę pośrednio uznano zasadność zarzutu skargi w tym zakresie, informując, że zapis ten zostanie pominięty w nowym brzmieniu uchwały.

Na uwzględnienie zasługiwał zarzut strony skarżącej, odnośnie postanowienia przyjętego przez organ stanowiący gminy w § 7 ust. 3 we fragmencie: „która zostanie wyliczona w oparciu o liczbę uczniów w przedszkolach publicznych zgodnie z § 5 ust. 4”.

W § 7 ust. 3 uchwały postanowiono: „Całkowite rozliczenie dotacji udzielonej za okres roczny przedszkolom niepublicznym, niepublicznym punktom przedszkolnym nastąpi po ustaleniu faktycznie poniesionych wydatków bieżących pomniejszonych o zrealizowane opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za inne, stanowiące dochody budżetu gminy w przeliczeniu na jednego ucznia w roku udzielenia przez Gminę Miejską Głogów, która zostanie wyliczona w oparciu o liczbę uczniów w przedszkolach publicznych zgodnie z § 5 ust. 4 uchwały.”

Niewątpliwie podstawą ustalenia wysokości dotacji jest kwota przewidziana na jednego ucznia w uchwale budżetowej miasta z uwzględnieniem oświatowej subwencji ogólnej i powinna odpowiadać faktycznej liczbie uczniów w chwili przekazywania dotacji (art. 90 ust. 2b ustawy). Jednakże zaskarżony przepis odnosi się do rozliczenia otrzymanej dotacji.

Natomiast właściwa jednostka samorządu terytorialnego, z której budżetu wypłacane są dotacje ma prawo, a nawet obowiązek, kontrolowania wykorzystania dotacji (art. 90 ust. 3e ustawy). Wskazać należy, że dotacje te są przeznaczane na dofinansowanie realizacji zadań placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej i mogą być wykorzystane na pokrycie wydatków bieżących placówki (art. 90 3d ustawy). Ustanowiony przez jednostkę samorządową system kontroli musi skutecznie realizować cel ustawy.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić trzeba, że ustanowienie przez właściwy organ samorządu terytorialnego trybu służącego rozliczaniu wykorzystania dotacji nie wykracza poza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Powoływany przepis stanowi, że organ stanowiący

cy jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji. Czyniąc to niewątpliwie musi uwzględniając podstawę obliczania dotacji. Jak wspomniano, podstawą rozliczenia dotacji jest w istocie rzeczywista i aktualna liczba uczniów., Niemnie rozliczenie dotacji (a więc ustalony w tym zakresie system kontroli) należy rozumieć także w aspekcie celowości jej wykorzystania, ustalenia faktycznie poniesionych wydatków bieżących.

Zaskarżony przepis uchwały, zdaniem Sądu, ma na uwadze potrzebę ustanowienia mechanizmów pozwalających rozliczenie dotacji w okresie rocznym, ze względu na faktyczną liczbę uczniów w tym okresie, jak i w zakresie celowości faktycznie poniesionych wydatków bieżących. Tym samym takie działania nie naruszają granic określonych w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Stąd też zarzut naruszenia art. 90 ustawy o systemie oświaty w tym zakresie należy uznać za pozbawiony usprawiedliwionych podstaw.

Niemniej podnieść należy, że zaskarżony § 7 ust. 3 uchwały, w zakresie ustalenia liczby uczniów dla potrzeb wyliczenia wydatków na jednego ucznia, odsyła do § 5 ust. 4 uchwały, a więc postanowienia uznanego przez Sąd za nieważne. Stąd też Sąd stwierdził nieważność § 7 ust. 3 uchwały jedynie we fragmencie: „która zostanie wyliczona w oparciu o liczbę uczniów w przedszkolach publicznych zgodnie z § 5 ust. 4”.

Natomiast w § 7 ust. 4 uchwały postanowiono: „W ramach tego rozliczenia w terminie do 31 stycznia roku następnego podmiot dotowany otrzyma wyrównanie dotacji należnej za rok poprzedni, w przypadku przekazania zaliczkowo dotacji niższej niż należna za dany rok. W przypadku gdy przekazana zaliczka dotacji jest wyższa niż należna podlega ona zwrotowi do budżetu Gminy Miejskiej Głogów do dnia 31 stycznia roku następnego”.

Zdaniem Sądu, nie można mówić w odniesieniu do tych postanowień o zasadności zarzutu naruszenia art. 252 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten określa zasady zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w sytuacji wykorzystania ich przez beneficjenta niezgodnie z przeznaczeniem oraz ich nienależnego pobrania lub pobrania w nadmiernej wysokości. Reguluje postępowanie w sprawie zwrotu dotacji na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, wymagające przeprowadzenia postępowania administracyjnego i wydania decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranych środków finansowych.

Tym samym sporny § 7 ust. 4 zaskarżonej uchwały nie jest sprzeczny ze wspomnianym przepisem ustawy o finansach publicznych, gdyż nie ingeruje on w tryb kontroli wydatkowania środków budżetowych określony w tej ustawie.

Natomiast art. 251 ustawy o finansach publicznych stanowi, że dotacje udzielone z budżetu j.s.t. niewykorzystane do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do 31 stycznia następnego roku. Tym samym zaskarżony przepis uchwały nie narusza obowiązującego prawa.

W zaskarżonym § 10 ust. 1 uchwały postanowiono: „Kontrolę przeprowadzają pracownicy Urzędu Miasta Głogowa na podstawie imiennego upoważnienia Prezydenta Miasta Głogowa lub osoby przez niego upoważnionej.

Zgodnie z art. 90 ust. 3e analizowanej ustawy, organy jednostek samorządu terytorialnego mogą kontrolować prawidłowość stania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetów tych jednostek. Z kolei, zgodnie z art. ust 3f tej ustawy, osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez organy, o których mowa w ust. 3e (jednostki samorządu terytorialnego), mają prawo wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania.

Nie można uznać, że z tych postanowień – jak chce skarżący – wynika, że kontrola może być przeprowadzana przez pracowników Urzędu Miasta Głogowa na podstawie imiennego upoważnienia udzielonego im bezpośrednio przez Prezydenta Miasta Głogowa.

Przepis art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty nie mówi o osobach wyłącznie upoważnionych przez organ jednostki samorządu (prezydenta), ale jedynie upoważnionych przez ten organ.

Mając to na względzie a także fakt, iż upoważnienie dotyczy przeprowadzania kontroli, a więc podejmowania czynności materialno-technicznych a nie decyzyjnych, nie można uznać istnienia podstawy o stwierdzeniu nieważności tego zaskarżonego przepisu uchwały. Mając powyższe na względzie, orzeczono jak w sentencji wyroku (pkt. I i II wyroku). O kosztach (punkt III wyroku) orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie pomieszczone w punkcie IV jest zgodne z dyspozycją art. 152 p.p.s.a.